

Lateinamerika nach dem 11. September 2001

Kurtenbach, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kurtenbach, S. (2001). *Lateinamerika nach dem 11. September 2001*. (Brennpunkt Lateinamerika, 19). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444602>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 19

17. Oktober 2001

ISSN 1437-6148

Lateinamerika nach dem 11. September 2001

Sabine Kurtenbach

Obwohl Lateinamerika in den vergangenen Wochen fast gänzlich aus den Schlagzeilen der internationalen Presse verschwunden ist, wirken sich die Anschläge des 11. September in New York und Washington auf den Subkontinent aus. Nach ersten Schätzungen galten über 500 Menschen lateinamerikanischer Herkunft als vermisst. Konsequenzen hat der Terror aber auch für die Politik des Subkontinents, insbesondere für das interamerikanische Sicherheitssystem. Wie die Mitgliedsstaaten der NATO haben auch die Staaten Amerikas darüber beraten, ob der Bündnisfall im Rahmen des Interamerikanischen Beistandspaktes (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR), dem sogenannten Rio-Vertrag, gegeben ist. Auf der nationalen Ebene geht es um eine aktuelle Neubestimmung des bilateralen Verhältnisses zu den USA. Dies birgt innenpolitisches Konfliktpotenzial: Denn während die lateinamerikanischen Regierungen ihre Solidarität mit den USA bekundeten, ist die Stimmung in der Bevölkerung weitaus gemischter. Zwar gilt den Opfern der Terroranschläge das Mitgefühl, doch allertorten werden Stimmen laut, die meinen, die USA hätten solche Aktionen durch ihre Politik gegenüber den Entwicklungsländern zumindest mitverursacht.

Die Anschläge vom 11. September werfen in und für Lateinamerika zahlreiche Fragen auf: Wie reagiert das interamerikanische Sicherheitssystem und ändern sich dadurch dessen Zukunftsperspektiven? Welche Unterschiede lassen sich bei der Reaktion auf die Anschläge in den verschiedenen lateinamerikanischen Ländern feststellen? Auf welche Länder wird sich der nun erklärte Krieg gegen den Terrorismus auswirken?

Der Bündnisfall im Interamerikanischen Beistandspakt: Wer nicht für uns ist, ist gegen uns

Zeitgleich zu den Anschlägen von New York und Washington berieten die Außenminister der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in Lima über die Verabschiedung der „Interamerikanischen Demokratie-Charta“. Sie verurteilten die Anschläge umgehend, versicherten der US-Regierung ihre Solidarität und vereinbarten für den 19. September die Einberufung einer Sondersitzung in Washington. Auf Bitten von US-Außenminister Colin Powell

wurde die Demokratie-Charta per Akklamation verabschiedet.

Auf Initiative Brasiliens und Argentinien traten die Außenminister am 21. September in ihrer Funktion als Konsultativorgan des Rio-Vertrages zusammen. Dabei wurde festgestellt:

„Die Terroranschläge gegen die USA sind ein Angriff gegen alle amerikanischen Staaten. In Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Rio-Vertrages und gemäß dem Prinzip der kontinentalen Solidarität sollen alle Vertragsstaaten des Rio-Vertrages effektiven gegenseitigen Beistand leisten, um solchen Angriffen gegen einen amerikanischen

Staat entgegenzuwirken sowie Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent aufrecht zu erhalten.“

In der Resolution des OAS-Außenministertreffens vom selben Tag werden die Staaten dazu aufgerufen

- effektive Maßnahmen zu ergreifen, damit terroristische Organisationen nicht auf ihrem Territorium operieren können, wodurch sie sich mitschuldig machen würden,
- die Kooperation bei der Bekämpfung des Terrorismus zu stärken,
- den Kampf gegen den Terrorismus auf der Grundlage des Respekts von Gesetzen, Menschenrechten und demokratischen Institutionen durchzuführen.

Über konkrete Maßnahmen der Unterstützung oder gar eine militärische Beteiligung lateinamerikanischer Staaten am Kampf gegen den Terrorismus wurden keine Beschlüsse gefasst. In ganz Lateinamerika wurden sie aber – zum Teil sehr kontrovers – diskutiert. Schon die Frage, ob der interamerikanische Beistandspakt TIAR überhaupt angerufen werden sollte, war umstritten. Gegner dieser Entscheidung war vor allem Mexiko, aber auch Venezuela zeigte sich skeptisch. Die venezolanische Zeitung *El Nacional* (19.9.01) nennt zwei Gründe, die gegen eine Anrufung des TIAR sprechen. Erstens handle es sich bei den Terroranschlägen nicht um den Angriff eines Staates, sondern einer terroristischen Gruppe, wodurch eine wesentliche Voraussetzung für das Inkrafttreten des Rio-Vertrages nicht gegeben sei. Zweitens werde durch die Einberufung des TIAR die OAS gespalten, weil von den 34 OAS-Mitgliedern nur 23 TIAR-Vertragsstaaten seien. Brasiliens Außenminister sprach sich dagegen wegen der Schwere der Attentate für eine Einberufung des TIAR aus. Die Gegner beugten sich schließlich explizit der kontinentalen Solidarität.

Die Aktivierung des Rio-Vertrages hat bisher weitgehend symbolischen Charakter, weil sie über die Unterstützung der USA durch verbesserte Kooperation bei der Informationsbeschaffung nicht hinausgeht. Sollte es aber zu militärischen Aktionen mit lateinamerikanischer Beteiligung kommen, würde sich dies auf die gesamte interamerikanische Sicherheitsarchitektur auswirken. Damit bekäme ein Vertragswerk neues Leben eingehaucht, das noch eine Woche vor den Anschlägen vom mexikanischen Präsidenten Vicente Fox als „obsolet und nutzlos“ bezeichnet wurde. Eine Position, die auch von anderen namhaften Politikern, wie dem Leiter der Obersten Kriegsschule Brasiliens, Darc Costa (im Interview mit der Zeitung *Página 12* v. 21.9.01), geteilt wird.

Der interamerikanische Beistandspakt ist einer der Grundsteine der regionalen Zusammenarbeit und Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik. Er wurde 1947, also bereits vor der Gründung der OAS, in Rio de Janeiro (Brasilien) unterzeichnet. Dem TIAR gehören 23 Staaten an (neben den USA die lateinamerikanischen Staaten sowie Trinidad und Tobago). Daneben treten im Angriffsfall auch Bestimmungen gemäß Kapitel VI der OAS-Charta in Kraft. Die OAS stellt als Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII, Artikel 52 folgende, der UN-Charta ein regionales System der kollektiven Sicherheit dar, weshalb ihr für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit auf dem amerikanischen Kontinent eine Schlüsselrolle zukommt. Der OAS gehören sowohl die USA als auch die lateinamerikanischen Staaten sowie seit den 1980er und 1990er Jahren auch Kanada und die karibischen Staaten an. Lediglich die „gegenwärtige Regierung Kubas“ wurde im Zuge der antikommunistischen Ausrichtung der OAS 1962 aus dem interamerikanischen System ausgeschlossen.

Der Rio-Vertrag hat seit den 1960er Jahren keine Rolle mehr gespielt. Erstmals wurde er 1962 während der Kubakrise angerufen, ein zweites Mal 1965 nach der US-Intervention in der Dominikanischen Republik. Die US-Truppen wurden nach kurzer Zeit von einer „multinationalen Friedenstruppe“ unter Führung eines brasilianischen Generals abgelöst, stellten aber mit 11.000 Mann (gegenüber 1.743 aus Lateinamerika) immer noch den größten Teil der Truppe. Diese Instrumentalisierung des interamerikanischen Systems für die US-Machtpolitik im Rahmen des Kalten Krieges führte zur wachsenden Ablehnung der Instrumente des interamerikanischen Systems durch die lateinamerikanischen Mitgliedsländer.

Die vollständige Paralyse erfolgte nach dem Falkland-/Malwinenkonflikt zwischen Argentinien und Großbritannien 1982. Die argentinische Militärregierung rief nach der Besetzung der Inseln und dem Aufmarsch der britischen Streitkräfte für die Rückeroberung den Rio-Vertrag an. Die US-Regierung versuchte zunächst die Einberufung einer Sitzung der Außenminister zu verhindern, machte dann deutlich, dass sie Argentinien für den Aggressor und den Beistandsfall damit für nicht gegeben hielt. Nach vergeblichen Vermittlungsbemühungen durch den damaligen Außenminister Alexander Haig, schlug sich die Reagan-Regierung dann auf die Seite des NATO-Verbündeten Großbritannien. Die Lateinamerikaner beschränkten sich im Rahmen des TIAR auf die Verabschiedung einer Resolution, die die argentinische Souveränität über die Inseln unterstützte.

Diese Auseinandersetzung stellte den Höhepunkt des lange schwelenden Konfliktes um die Ausrichtung des interamerikanischen Systems zwischen den USA und den lateinamerikanischen Staa-

ten dar und paralyisierte die Arbeit der Regionalorganisation in den folgenden Jahren. Erst durch die Aufnahme der neuen Mitglieder aus der Karibik und Kanadas, durch das Ende des Kalten Krieges und durch die Demokratisierung der lateinamerikanischen Staaten gelang zumindest im Rahmen der OAS ein Neuanfang. Der Rio-Vertrag blieb davon allerdings unberührt, obwohl es eine umfassende Neubestimmung und Neukonzeption der interamerikanischen Sicherheitspolitik gab.

Im Mittelpunkt der „hemisphärischen Sicherheitspolitik“ standen in den 1990er Jahren nicht mehr die klassischen sicherheitspolitischen Bedrohungen – vor allem zwischenstaatliche Konflikte – sondern, angesichts des Wandels der Gewaltphänomene, Fragen der menschlichen Sicherheit, der regionalen militärischen Integration und Kooperation sowie die Beteiligung an internationalen Maßnahmen im Rahmen der UNO. Für die Terrorismusbekämpfung wurde im Rahmen der OAS ein eigenes Komitee gegründet, das ebenso wie die Sicherheitskommission Anfang November zu Beratungen einberufen wurde.

Mitgefühl und Anti-Amerikanismus

Trotz der einhelligen Solidaritätsbekundungen zu den USA und der Einstimmigkeit der Beschlüsse auf regionaler Ebene unterscheiden sich die Positionen der lateinamerikanischen Länder deutlich voneinander. Während einige die USA ohne wenn und aber unterstützen, gibt es bei den meisten Regierungen deutliche Einschränkungen, die mit zunehmendem zeitlichen Abstand von den Anschlägen immer deutlicher hervortreten. Auch wenn nur vereinzelt offene Freude über die Anschläge geäußert wird – wie in Argentinien ausgerechnet von der Vorsitzenden der Mütter der *Plaza de Mayo*, Hebe Bonafini, (*Página 12* 10.10.01) – gibt es doch wenig Bereitschaft zum Schulterschluss mit den USA.

Vor allem die traditionellen Regionalmächte – Brasilien, Argentinien und Mexiko – sehen sich zu einer Positionierung sowohl innerhalb der Region als auch gegenüber Washington genötigt. Der argentinische Politologe Juan Gabriel Tokatlián begründete die Notwendigkeit einer aktiven Außenpolitik dieser Länder in einem Interview mit der Zeitung *Clarín* (12.9.01) unter anderem mit der Gefahr einer wirtschaftlichen Rezession, der sich gerade diese Länder besonders stark ausgesetzt sehen würden.

Die Position **Brasiliens** nach den Anschlägen vom 11. September ist sehr differenziert. Einerseits war es die brasilianische Regierung, die die Einberufung des TIAR initiierte und sich so als enger Verbündeter der USA erwies. Andererseits warnte Präsident Cardoso die USA Anfang Oktober davor, im Kampf gegen den Terrorismus zu überziehen und beispielsweise Guerillagruppen wie die kolum-

bianische FARC in einen Topf mit Gruppen wie der *al-Quida* zu werfen. Der brasilianische Präsident forderte ein eigenständiges Auftreten Südamerikas, wodurch er ganz offensichtlich den brasilianischen Führungsanspruch erneuerte, den er bereits durch die Einberufung des ersten Südamerikagipfels im September 2000 deutlich gemacht hatte. Der Journalist Andrés Oppenheimer (*El Nuevo Herald* 27.9.01) verweist außerdem darauf, dass Brasilien in kritischen Momenten stets auf Seiten der USA gestanden hätte. Nicht nur am Zweiten Weltkrieg war das größte lateinamerikanische Land mit Truppen beteiligt, Brasilien nahm auch 1965 an der innerhalb Lateinamerikas extrem umstrittenen multilateralen Eingreiftruppe in der Dominikanischen Republik teil. Aktuell wird es aber wohl keine militärische Beteiligung Brasiliens geben; in Umfragen haben dies auch 79% der Befragten abgelehnt (*La Tercera* 30.9.01).

Ein politischer Schulterschluss mit den USA ist für Brasilien aber auch ökonomisch sinnvoll, da wegen der sich abzeichnenden Wirtschaftskrise Finanzhilfen aus den USA oder den von diesen maßgeblich kontrollierten internationalen Finanzorganisationen notwendig werden könnten. Auch die Rivalität mit Mexiko spielt bei der brasilianischen Reaktion auf den 11. September sicher eine Rolle. Schließlich hatte US-Präsident Bush noch kurz vor dem 11.9. erklärt, es gäbe kein Land der Welt, das für die USA so wichtig sei wie Mexiko. Dies wird man in Brasilia sehr aufmerksam zur Kenntnis genommen haben.

Mexiko könnte sich denn auch als großer Verlierer der Entwicklungen nach dem 11. September erweisen. Auf jeden Fall sind die besonderen Beziehungen zu den USA, die Mexiko als NAFTA-Mitglied und wegen der gemeinsamen Grenze innehat, schon jetzt stark beeinträchtigt. Schon die kurzfristige Schließung der gemeinsamen Grenze wirkte als Schock, seit der Wiederöffnung passieren täglich 60% weniger Mexikaner die Grenze als zuvor. In den USA wurde die Reaktionen aus Mexiko auf die Anschläge sehr kritisch registriert und kommentiert. Die mexikanische Regierung hat sich in ihrer offiziellen Haltung bei weitem nicht so deutlich hinter die USA gestellt wie andere Länder, und auch die innermexikanische Diskussion zeigt wie spannungsreich die bilateralen Beziehungen sind. In Mexiko gab es weder offizielle Kondolenzbesuche, noch Trauerbeflaggung, Schweige- oder Gedenkveranstaltungen. Die meisten Beileidsbekundungen selbst hoher Politiker waren an ein „aber“ gekoppelt. Im mexikanischen Senat hatten PRI, PRD und *Partido Verde Ecologista* lautstark gegen die von Außenminister Castañeda erklärte Unterstützung der USA protestiert und ihm vorgeworfen, die mexikanische Souveränität aufzugeben. Die Kritik gipfelte in Forderungen nach dem Rücktritt Castañedas. Selbst die Partei des Präsidenten, die

konservative PAN, erklärte, Mexiko werde den USA nicht blindlings folgen. Die Stimmung in der Bevölkerung ist noch kritischer. In einer Umfrage der Zeitung *Reforma* (29.9.01) verlangten sogar 73% der Befragten, dass sich ihre Regierung im Kampf gegen den Terrorismus neutral verhält. Nur unter der Voraussetzung, dass dies negative Auswirkungen auf den Handel mit den USA haben sollte, sank der Prozentsatz auf 55%.

Anfang Oktober sah sich Präsident Fox schließlich gezwungen, nach Washington zu reisen, um Präsident Bush sowie führende Politiker persönlich der vollen mexikanischen Solidarität zu versichern. Neben den offiziellen Solidaritätsbekundungen wurden bei dem Besuch anscheinend auch Pläne zur Schaffung einer „nordamerikanischen Sicherheitszone“ (*El Nuevo Herald* 4.10.01) besprochen. Diskutiert wird über gemeinsame Standards der Sicherheitskontrollen an den Grenzen und auf Flughäfen. Sollte sich die Kooperation innerhalb der NAFTA damit auf andere Themen als den Freihandel ausdehnen, könnte dies einen nicht vorgesehenen Integrationsschub auslösen. Für Mexiko wird entscheidend sein, inwiefern die gesteigerten Sicherheitsmaßnahmen in den USA Auswirkungen auf die etwa dreieinhalb Millionen illegalen mexikanischen Einwanderer dort haben. Eine Liberalisierung der US-Immigrationspolitik scheint in absehbarer Zukunft eher unwahrscheinlich.

Im Falle **Argentiniens** bilden die eigenen Erfahrungen mit dem Terrorismus den materiellen Hintergrund der Unterstützung. 1992 und 1994 waren bei Anschlägen auf die israelische Botschaft bzw. auf ein jüdisches Gemeindezentrum (*Asociación Mutualista Israelita Argentina*) insgesamt 123 Menschen getötet worden. Ende September begann der Prozess gegen die mutmaßlichen Urheber und Unterstützer der Attentate. Darüber hinaus hat Argentinien in den vergangenen zehn Jahren aber ohnehin eine stark an den USA orientierte Außenpolitik betrieben, die dem Land den Status eines „besonderen Verbündeten außerhalb der NATO“ einbrachte. So beteiligte sich Argentinien als einziges lateinamerikanisches Land durch die Entsendung von zwei Fregatten am zweiten Golfkrieg. Auch nach dem 11. September erklärte sich die Regierung bereit, eigene Truppen zur Bekämpfung des Terrorismus zur Verfügung zu stellen (*Clarín* 15.9.01), was von einem überwiegenden Teil der Bevölkerung (75%; *Página 12* 15.9.01) allerdings abgelehnt wird. Von Seiten der USA wird aber offensichtlich weder von Argentinien noch von anderen lateinamerikanischen Ländern eine direkte Kampfteilnahme erwartet. Anfang Oktober erreichte die Regierung De la Rúa die Bitte der USA, argentinische Blauhelme auf den Balkan zu entsenden, damit US-amerikanische Einheiten abgezogen werden können. Die Regierung hat im Prinzip zu-

gestimmt, die Größe des Kontingents hängt allerdings noch von der Finanzierung der Mission ab.

Auch **Chile** hat sich nach dem 11. September bemüht, eine aktive Rolle zu spielen. Als turnusmäßiger Sprecher der Rio-Gruppe – dem zentralen Instrument zur Koordinierung lateinamerikanischer Außenpolitik – forderte Präsident Lagos ein Treffen der Außenminister zur Beratung des weiteren Vorgehens, das allerdings nicht zustande kam. In Chile selbst wurde die Entsendung eigener Truppen sehr kontrovers diskutiert und – wie in Argentinien und Brasilien – von der Mehrheit der Bevölkerung (64%, *La Tercera* 30.9.01) abgelehnt. Präsident Lagos und Verteidigungsminister Fernández schlossen eine militärische Beteiligung Chiles am Kampf gegen den Terrorismus öffentlich aus.

In **Zentralamerika** trafen die Präsidenten am 19. September in Panama unter dem Motto „Zentralamerika geeint gegen den Terrorismus“ zusammen. Sie beschlossen, künftig die Grenzen (Land, Luft und See) besser zu kontrollieren, die Kontrolle der Migration zu verstärken und den Informationsaustausch über terroristische Aktivitäten zu verbessern. Gleichzeitig benutzten die Präsidenten Nikaras und El Salvadors die Gelegenheit zum Angriff auf die jeweiligen Oppositionsparteien FMLN und FSLN. In Punkt 8 des Kommuniqués werden diejenigen politischen Organisationen des zentralamerikanischen Isthmus, die Kontakte zu terroristischen Organisationen haben, aufgefordert, diese abubrechen. Gemeint sind Kontakte der ehemaligen Guerillagruppen zu Ländern wie Libyen, Irak und Kuba.

Aber selbst **Kuba**, das die anti-US-amerikanische Front in Lateinamerika stets angeführt hat, hielt sich in den ersten Tagen nach dem 11. September zurück, erklärte sich mit den USA solidarisch und verurteilte die Anschläge scharf. Fidel Castro schlug am 12.9. die Gründung einer „Internationale gegen den Terrorismus“ vor. Mit zeitlichem Abstand zu den Anschlägen nahm allerdings auch die Kritik Kubas an einer militärischen Bekämpfung des Terrorismus zu. Außerdem erinnerte Fidel Castro daran, dass die USA terroristische Aktionen gegen Kuba selbst unterstützt hätten.

Venezuela war das letzte lateinamerikanische Land, das sich der Anti-Terrorkoalition anschloss. Präsident Chávez koppelte seine Unterstützung für die USA aber an Forderungen nach einer grundlegenden Reform des interamerikanischen Sicherheitssystems. Der TIAR sei angesichts der neuen Bedrohungen wie sie am 11. September deutlich geworden seien und der fehlenden Mitgliedschaft zahlreicher OAS-Mitglieder im Rio-Vertrag nicht mehr adäquat. Der venezolanische Außenminister betonte in seiner Rede vor der OAS am 21.9. die Notwendigkeit der Beachtung völkerrechtlicher Normen beim Kampf gegen den Terrorismus. Venezuela sicherte den USA eine zuverlässige Ver-

sorgung mit Erdöl zu, was angesichts der Gefahr von militärischen Auseinandersetzungen im Nahen Osten für die USA sehr bedeutsam werden könnte.

Während die lateinamerikanischen Regierungen ihre Solidarität und Unterstützung für die USA erklärten, verlief die Debatte innerhalb der lateinamerikanischen Staaten entlang anderer Linien. In zahlreichen Kommentaren und Zeitungskolumnen wurde darauf verwiesen, dass der 11. September in Lateinamerika seit 1973 ein Tag der Trauer ist. Damals wurde die demokratisch gewählte Regierung von Salvador Allende aus dem Amt geputscht, in den folgenden Jahren übernahmen in fast allen Ländern des Subkontinents die Militärs die Regierung. Allein in Chile starben über 3.000 Menschen. Die damalige Unterstützung der USA für die Diktaturen ist ein wesentlicher Faktor dafür, dass in der lateinamerikanischen Öffentlichkeit, den USA bzw. deren Politik eine Mitverantwortung an den Anschlägen vom 11. September 2001 gegeben wird und die Bereitschaft, sich aktiv am Kampf gegen den Terrorismus zu beteiligen, begrenzt ist. Anders als in Europa gibt es offenbar kein Bewusstsein dafür, dass die Anschläge zwar in den USA stattfanden und in erster Linie gegen die USA gerichtet waren, dass diese aber letztlich nur Symbole für den westlichen Lebensstil sind. Und dies obwohl – zumindest auf offizieller Ebene – in den vergangenen Jahren stets von einer Wertegemeinschaft zwischen Lateinamerika, Europa und den USA die Rede war. Es stellt sich mithin die Frage, wie tief diese Werte – jenseits von Coca Cola und Hollywood – südlich des Rio Grande verankert sind.

Der Kampf gegen den Terror in Lateinamerika

Die Frage wer oder welche Gruppen im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus bekämpft werden sollen war in Lateinamerika lange Zeit umstritten. Während des Kalten Krieges galt hier wie anderswo auch der Satz „des einen Freiheitskämpfers, des anderen Terrorist“. Titulierten die Militärregierungen jedwede Opposition gegen sich selbst als Terrorismus, so bezeichneten deren Gegner die Praktiken der staatlichen Repression als „Staatsterrorismus“. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges, der Demokratisierung des Subkontinents und der Befriedung der meisten innerstaatlichen Konflikte (mit Ausnahme Kolumbiens) verlor die Debatte einen Großteil ihrer ideologischen Prägung. Auf dem ersten Gipfel der Amerikas 1994 beschlossen die amerikanischen Staatschefs die Einberufung einer speziellen Konferenz über die Gefahr des nationalen und internationalen Terrorismus. Diese fand dann schließlich im April 1996 in Lima statt, wo auch ein Aktionsplan verabschiedet wurde. Vereinbart wurde unter anderem:

- die Unterzeichnung und Ratifizierung internationaler Konventionen zur Terrorismusbekämpfung,
- die Anpassung der nationalen Gesetzgebung,
- der Informationsaustausch über Maßnahmen zur Terrorbekämpfung,
- die bilaterale, regionale und internationale Kooperation.

Auf der Folgekonferenz 1998 im argentinischen Mar del Plata wurde das interamerikanische Komitee gegen den Terrorismus gegründet, das auf der OAS-Generalversammlung in Guatemala im Juni 2001 formell geschaffen wurde. Hauptaufgabe des Komitees ist es, die entsprechenden Aktivitäten der amerikanischen Staaten zur Terrorismusbekämpfung vorzubereiten und zu koordinieren.

Dennoch spielte die Terrorismusbekämpfung im interamerikanischen Sicherheitssystem nach dem Ende der Blockkonfrontation zunächst keine Rolle. Der Schwerpunkt der US-Sicherheitspolitik in der Region lag auf dem von George Bush (sen.) ausgerufenen „Krieg gegen die Drogen“. Im Zusammenhang mit dem internationalem Terror galt das Hauptaugenmerk US-amerikanischer Sicherheitspolitik dagegen Entwicklungen in sogenannten „Schurkenstaaten“ – wie dem Irak oder Libyen. Der nun ausgerufenen „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“ wird zwar nicht unmittelbar und aktuell in Lateinamerika eine Rolle spielen, sich aber dennoch auf die gesamte Region auswirken. Mehrere Aspekte sind hierbei relevant. Erstens kommen fünf der 30 Organisationen, die vom *US-State-Department* als *Foreign Terrorist Organisations* (FTO) bezeichnet werden, aus Lateinamerika. Zweitens werden die USA ihre bilateralen Beziehungen mit den lateinamerikanischen Staaten künftig sicherlich in nicht unwesentlichem Maß von deren Unterstützung im Kampf gegen den Terror abhängig machen – vorstellbar wäre ein Verfahren analog zur Zertifizierung im Kampf gegen die Drogen. Drittens wirken sich die Anschläge in ganz Lateinamerika schon heute für die Organisation der inneren Sicherheit und damit für die ohnehin immer noch prekären zivil-militärischen Beziehungen aus.

Terroristische Bedrohungen in Lateinamerika

Die US-amerikanische Regierung hat in den vergangenen Jahren eine schwarze Liste mit 30 Organisationen aufgestellt, die dem internationalen Terrorismus angehören. Darunter befinden sich auch einige lateinamerikanische Gruppen. Während die kolumbianischen Guerillagruppen FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) und ELN (*Ejército de Liberación Nacional*) der Liste schon länger angehören, erklärte US-Außenminister Colin Powell im Vorfeld eines geplanten – aufgrund der Anschläge aber abgesagten – Kolumbienbesuchs

am 10. September, dass auch die paramilitärischen Gruppen, die in den AUC (*Autodefensas Unidas de Colombia*) zusammengeschlossen sind, nun auf der Liste stünden. Dies bedeutet, dass Vermögen, die diese Gruppen in den USA besitzen, eingefroren werden, Mitglieder keine Visa erhalten und jedwede materielle Unterstützung dieser Gruppen illegal ist. Darüber hinaus werden auch die peruanischen Organisationen *Sendero Luminoso* und MRTA (*Movimiento Revolucionario Tupac Amaru*) auf dieser Liste geführt. Das entscheidende Kriterium für eine Einstufung als Terrororganisation ist, dass diese Gruppen US-Bürger oder US-Interessen angreifen, sei es in den Ländern, in denen sie agieren oder in den USA. Dies ist eine sehr eigenwillige Definition von Terrorismus, die jede Grenze zwischen Guerillaaktionen und Terrorismus verwischt, auch wenn diese Grenze sehr schwer zu ziehen ist und eine breite Grauzone existiert.

Experten wie der Augsburger Soziologe Peter Waldmann (1998: 10) legen allgemeinere Kriterien zugrunde: „Terrorismus sind planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund. Sie sollen allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugen.“ Dagegen handelt es sich beim Guerillakampf, dessen Beginn terroristische Aktionen sein können, um eine „militärische Strategie“ (Ebd.: 16). Der brasilianische Präsident Cardoso zog die Trennlinie zwischen Terroristen und Guerilleros Anfang Oktober wiederum anders. Während es ersteren lediglich darum gehe zu zerstören, verfolgten letztere konkrete politische Ziele.

Im Rahmen der OAS wird dann von Terrorismus gesprochen, wenn es sich um eine „ernsthafte Form organisierter und systematischer Gewalt“ handelt, die „dazu dienen soll, Chaos und Angst in der Bevölkerung zu schüren und deren Folge Tod und Zerstörung“ ist (Aktionsplan von Lima 1996). Weitgehender wurde Terrorismus 1998 auf der Zweiten Sonderkonferenz zu Terrorismus gefasst, nämlich als „ernst zu nehmendes gewöhnliches Verbrechen, das die friedliche und zivilisierte Koexistenz untergräbt, die Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt, die Ausübung der Demokratie und die Stabilität demokratisch gewählter verfassungsmäßiger Regierungen sowie die sozioökonomische Entwicklung der Länder gefährdet“.

Diese sehr unterschiedlichen Definitionen zeigen, dass die Hoheit über die Definition dessen, was als Terrorismus gilt und folglich bekämpft werden soll, in den kommenden Jahren ebenso problematisch ist wie bereits während des Kalten Krieges. Dies gilt insbesondere für Kolumbien. Für die FARC ist die Situation in den vergangenen Wochen auch dadurch kritisch geworden, dass Kontakte zur nordirischen IRA publik wurden und IRA-Vertreter in Kolumbien verhaftet wurden. Die IRA-

Leute sollen in der sogenannten Begegnungszone an der militärischen Ausbildung von FARC-Kämpfern mitgewirkt haben. Die Kommission für internationale Angelegenheiten des US-Repräsentantenhauses will nach Informationen der kolumbianischen Tageszeitung *El Tiempo* (11.9.01) demnächst eine Anhörung zu diesen Vorwürfen veranstalten. Damit könnte die Einschätzung, die FARC sei Teil eines internationalen terroristischen Netzwerkes, an Boden gewinnen. Die neue internationale Konjunktur dürfte sich auch auf den Fortgang des Friedensprozesses auswirken, der in den vergangenen Monaten massiv an Unterstützung verloren hat. Während die Regierung Pastrana am Friedensprozess festhält und Anfang Oktober ein Abkommen mit den FARC zum Fortgang der Gespräche abgeschlossen hat, fordern Vertreter des kolumbianischen Militärs die internationale Unterstützung im Kampf gegen den „Terrorismus“. Der Koordinator des Büros für Terrorismusbekämpfung im U.S. State Department, Francis Taylor, bezeichnete die FARC als die „gefährlichste internationale Terrorgruppe“ mit Basis in der westlichen Hemisphäre. Washington plant angeblich eine spezielle Strategie zur Bekämpfung der FARC, wofür US\$ 60 Mio. bereitstünden (*El Nuevo Herald*, 13.10.01).

In Peru galten *Sendero Luminoso* und MRTA unter der Regierung Fujimori zwar als weitgehend militärisch besiegt. In den vergangenen Wochen hat es allerdings wieder verstärkt Hinweise auf eine Reorganisation und neuerliche Aktivitäten vor allem von *Sendero* gegeben. Die peruanische Armee hat zahlreiche Stützpunkte, die der Aufstandsbekämpfung dienen und die in den vergangenen Jahren geschlossen worden waren, wieder in Betrieb genommen.

Ohne dass es dort eine konkrete Organisation gibt, wird von den US-Behörden auch das Länderdreieck zwischen Argentinien, Brasilien und Paraguay unter dem Aspekt der Terrorbekämpfung beobachtet. Dort gibt es nicht nur eine große arabische Gemeinschaft, die Verbreitung von Schmuggel, Waffen- und Menschenhandel und die fehlende Kontrolle der jeweiligen Sicherheitskräfte haben dazu geführt, dass das *triángulo* zum idealen Rückzugsgebiet verschiedenster krimineller Organisationen geworden ist. Nach dem 11. September hat das US-amerikanische FBI seine Präsenz dort ebenso verstärkt wie die jeweils zuständigen Polizeibehörden.

Terrorbekämpfung als Maßstab der bilateralen Beziehungen

Ähnlich wie bei der Drogenbekämpfung, könnten die USA künftig ihre Beziehungen zu den lateinamerikanischen Ländern auch von deren Bereitschaft zu aktiver Kooperation bei der Terrorbekämpfung abhängig machen. Im Schlepptau der

kolumbianischen Guerilla könnte dadurch beispielsweise der venezolanische Präsident Hugo Chávez verstärkt ins Blickfeld geraten. Chávez hat sich in der Vergangenheit – sehr zum Ärger der kolumbianischen Regierung – als Vermittler angeboten. Kritiker meinen, er stelle FARC und ELN in Venezuela Rückzugsgebiete zur Verfügung. Die enge Verbindung zu Fidel Castro ist vor diesem Hintergrund ebenso wenig hilfreich wie seine guten Beziehungen zu zahlreichen arabischen Staaten, die als lautstarke US-Gegner hervorgetreten sind (Irak, Libyen). Folglich befindet sich Chávez in der Zwickmühle: Nimmt er seine nationalistische und in großen Teilen auch US-feindliche Rhetorik zurück, so macht er sich bei seinen Anhängern im eigenen Land unglaublich. Hält er daran fest, läuft er Gefahr, die ohnehin prekären Beziehungen zu den USA weiter zu verschlechtern.

Kuba gilt dem *U.S. State-Department* als Staat, der den internationalen Terrorismus unterstützt, weshalb die ohnehin schwierigen Beziehungen seit den Anschlägen noch komplizierter geworden sind. Negative Auswirkungen sind schon heute sichtbar: So wird der vorliegende Gesetzentwurf über die Freigabe des touristischen Reiseverkehrs zwischen den USA und Kuba vorerst im US-Kongress nicht beraten. Darüber hinaus könnten die Verbesserungen im Bereich der Medikamentenversorgung durch die Vollmachten, die der Kongress dem Präsidenten im Rahmen des Sicherheitspakets eingeräumt hat, rückgängig gemacht werden.

Terrorbekämpfung und Demokratie

In den meisten lateinamerikanischen Ländern gibt es momentan – ähnlich wie in Deutschland auch – eine neue Diskussion über den Einsatz des Militärs bei Aufgaben der inneren Sicherheit. Begründet wird dies hier wie dort mit der sich wandelnden Sicherheitsbedrohung, die keine klare Trennung zwischen innerer (von Polizei und Justiz zu gewährleisten) und äußerer (vom Militär sicherzustellen) Sicherheit mehr gibt. Selbst wenn man die Bedrohung durch terroristische Anschläge wie die des 11. September zu sogenannten *intermestic issues* – d. h. einer Mischung aus internationalen und einheimischen (*domestic*) Gefahren – erklären würde, wirft die Forderung nach dem verstärkten Einsatz des Militärs mindestens zwei Fragen auf.

In Lateinamerika ist dabei erstens vor dem Hintergrund der offensichtlichen Defizite der demokratischen Regierungssysteme (vgl. Brennpunkt Nr. 18, 2001) vor allem die Gefahr der Rückkehr autoritärer Regierungen bzw. des Erstarkens der ohnehin noch vorhandenen autoritären Enklaven zu nennen. Anzeichen hierfür sind die bereits auch in Europa und in Deutschland angekündigte verstärkte staatliche Kontrolle der Bürger (vor allem der Kommunikation durch E-Mail, Telefon etc.). Dar-

über hinaus wird über eine Stärkung der Geheimdienste diskutiert. Angesichts der Erfahrungen während der Militärdiktaturen und der Tatsache, dass die Geheimdienste zum Teil bis heute eine der wesentlichen autoritären Relikte darstellen, über die es keine oder bestenfalls rudimentäre Kontrolle ziviler demokratisch legitimer Kräfte gibt, ist diese Entwicklung höchst bedenklich. In Argentinien stammt das bisher geltende Dekret über die Geheimdienste beispielsweise noch aus der Zeit der Regierung Aramburu (1958-62; *Clarín* vom 4.10.01).

Zweitens muss bezweifelt werden, ob das Militär wirklich diejenige Instanz ist, die in der Lage ist, diesen neuen Bedrohungen kompetent zu begegnen. Mit den klassischen militärischen Mitteln lässt sich der Terror sicher nicht bekämpfen. Gerade, weil es sich um eine qualitativ neue Bedrohung handelt, muss auch die Bekämpfung ein hohes Maß an Kreativität aufwenden und darf sich nicht auf traditionelle Maßnahmen beschränken. Dies gilt in Lateinamerika ebenso wie in den USA und Europa.

Perspektiven

Auch wenn die Entwicklungen in Afghanistan und dem Nahen und Mittleren Osten im Zentrum der weltweiten Aufmerksamkeit stehen, haben die Anschläge vom 11. September auch in Lateinamerika weitreichende Auswirkungen. Neben den genannten kritischen Tendenzen für die Demokratisierung, könnte – als positiver Nebeneffekt – die regionale Integration und Kooperation durch das neue Bedrohungsszenario einen unerwarteten Schub erhalten. Im US-Kongress nahm ein Gesetzesvorschlag für den sogenannten *fast track* von Freihandelsabkommen vergangene Woche eine erste Hürde. Darüber hinaus erfordert die grenzüberschreitende Gefährdung durch den Terrorismus aber insgesamt koordinierte Gegenstrategien, die weit über Informationsaustausch sowie polizeiliche und militärische Kooperation hinausgehen müssen. Gefragt sind politische und wirtschaftliche Strategien, die es verhindern, dass aus den Terroristen neue Märtyrer werden. Vor allem müssen die sozialen Defizite der Globalisierung gerade in Lateinamerika, dem Subkontinent mit der weltweit größten sozialen Ungleichheit, in den Mittelpunkt nationaler, regionaler und internationaler Wirtschaftspolitik rücken. Ob dies allein durch eine Liberalisierung des Handels erfolgen kann, wie dies die US-amerikanische Heritage-Stiftung postuliert, darf angesichts der bisherigen Erfahrungen bezweifelt werden. Armutsbekämpfung und Sozialpolitik erfordern weit mehr: politischen Willen und finanzielle Ressourcen zur Umverteilung von Reichtum. Nur so wird dem Terrorismus – egal wie er definiert sein mag – und der in Lateinamerika endemischen allgemeinen Gewalt der Boden entzogen werden können.

Wirtschaftliche Folgen der Anschläge

Schätzungen der Weltbank gehen davon aus, dass das **Wachstum** der lateinamerikanischen Ökonomien nach den Anschlägen vom 11. September nicht 1,9%, sondern nur noch 1,2% betragen wird. Darüber hinaus wirken sich in Lateinamerika die Rezession bzw. Konjunkturschwäche der US-Wirtschaft traditionell sehr stark aus, weil ca. 50 Prozent des lateinamerikanischen BIPs von Exporten in die USA abhängig sind. Für das NAFTA-Mitglied Mexiko wird eine Verringerung des Wachstums um einen Prozentpunkt erwartet. Mexiko ist auch von den verschärften Kontrollen an der Grenze zu den USA betroffen, weil diese die Dauer der Abfertigung von Waren verzögern, was wiederum die Produktionskosten erhöht. Während Lastwagen vor dem 11.9. in der Regel nach 30 Minuten die Grenze passieren konnten, dauert die Abfertigung seither bis zu drei Stunden.

Am stärksten beeinträchtigt ist der gesamte **Tourismusbereich**, hier insbesondere die Karibik und Mexiko. Annahmen für Mexiko gehen davon aus, dass 70% der US-amerikanischen Touristen ausbleiben werden. 85% der Touristen, die Mexiko besuchen, stammen aus den USA (*Financial Times* 1.10.01). Die argentinische Tourismuskammer teilte mit, dass die Hotelbuchungen seit dem 11.9. um 40%, Flugreisen um 30% zurückgegangen seien (*Clarín* 28.9.01).

Wie in anderen Teilen der Welt auch, sehen sich die lateinamerikanischen **Fluggesellschaften** vor gravierende Probleme gestellt. Auf allen Flughäfen der Region wurden die Sicherheitsvorkehrungen verstärkt; ob es zu Pleiten wie die der schweizerischen Swissair kommen wird, bleibt abzuwarten. Verschiedene Fluglinien haben bereits den Abbau zahlreicher Stellen angekündigt.

Zunächst erwartete Preissteigerung bei der Energieversorgung (v.a. Erdöl) mit negativen Rückwirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung der nicht Erdöl exportierenden Staaten sind nicht eingetroffen.

Quellen:

IberoDigital, Internetrecherche: Markus Kneißler

Dokumente, Verträge sowie Presseerklärungen der OAS: www.oas.org

Stephen Johnson: U.S. Coalition Against Terrorism should Include Latin America. The Heritage Foundation Backgrounder No. 1489 v. 9.10.2001 (www.heritage.org/library/backgrounder/bg1489.html)

Sabine Kurtenbach/ Klaus Bodemer/ Detlef Nolte (Hg): Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation? Opladen 2000

Peter Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. München 1998

Autorennotiz: Sabine Kurtenbach, Dr. phil., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Regionale Schwerpunkte: Kolumbien und Zentralamerika. Thematische Schwerpunkte: Gewalt und Friedensprozesse, Sicherheitspolitik, Militär, Menschenrechte und politische Entwicklung allgemein. E-Mail: kurtenbach@public.uni-hamburg.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Jens Urban

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-Mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK>